

VISIE OP EEN PUBLIEK BESTEL MET MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN

als alternatief voor concurrentie op een open markt volgens het model van commerciële ondernemingen

Deze visie is door de Public SPACE Foundation recent verder ontwikkeld als gevolg met name van enige studies in de wereld van gezondheidszorg, sociale woningbouw en publieke omroepen. Het bouwt uiteraard voort op eerdere studies en debatten, zie ook onze website: www.public-space.com.

Public SPACE Foundation

An independent private think tank dedicated towards the development and research of 'Winning Strategies for the Common Good' especially through the impulse of the upcoming civil society

Steven de Waal

14 december 2004

Wat zijn maatschappelijke ondernemingen?

Veel Nederlandse dienstverleningssectoren (met name: onderwijs, gezondheidszorg, publieke omroep, volkshuisvesting) kenmerken zich door vele private organisaties die publieke belangen nastreven, zoals een hoge kwaliteit, brede toegankelijkheid, principes van solidariteit in de uitvoering en doelmatigheid in een bredere uitvoering (bijvoorbeeld ketens). Deze organisaties moeten steeds meer gebruik maken van de principes van de markt en uit het bedrijfsleven, zoals creativiteit, innovatie, klantgerichtheid, bedrijfsmatigheid en competitie. Dat maakt hen tot maatschappelijke ondernemingen.

Een verkorte definitie (uitvoerder in mijn boek 'Nieuwe Strategieën voor het publieke domein) kan luiden:

- private non-profit organisaties;
- met een eigen strategie, autonomie en governancestructuur;
- met een maatschappelijke missie;
- in hoge mate publiek gefinancierd;
- en opererend met de opdracht publieke belangen te behartigen en algemeen geldende diensten te leveren, vaak ook volgens overheidsnormen en –procedures;
- en ondernemend in de zin van:
 - concurrerend met anderen, binnen en buiten het publiek gefinancierde en gereguleerde bestel;
 - eigen inkomsten genererend los van de overheid, zoals via legaten, sponsoring, marktactiviteiten;
 - meer maatschappelijke vraagstukken aanpakken dan strikt formeel in overheidsvoorschriften en –financiering is opgenomen (niet alleen taakorganisatie, eigen missie).



Het boeiende en unieke fenomeen voor Nederland is dat we dit van oorsprong private model van non-profitorganisaties gemaakt hebben tot het dominante model waarlangs de verzorgingsstaat (dus met publieke middelen) is uitgebouwd (zie ook SCP 'Noch markt, noch Staat'). Het is daarmee sterk gekleurd door overheidsinvloed, bijvoorbeeld als uitvoerder van overheidsplanning (taakorganisaties) en opgebouwd volgens wettelijk afgedwongen monopolide structuren. Dit maakt dat in de gedachtenontwikkeling hierover we schipperen langs **drie dominante visies** of paradigma's:

- a. publieke taakorganisaties die uitvoeren wat politiek is bepaald;
- b. maatschappelijke partners die samen met de overheid zinvol en belangrijk en eigenstandig werk doen voor de publieke zaak;
- c. in principe 'gewone' ondernemingen die voor een stukje, bijna op contractbasis, een publieke rol vervullen met publieke middelen en voor het overige marktconform moeten handelen

We herkennen hierin natuurlijk ook gemakkelijk de drie grote politieke stromingen van dit land. Zie ook de bundel 'Particulier initiatief en publiek belang' van SCP.

De afgelopen jaren hebben ons geleerd dat de overheid teveel de neiging heeft om dergelijke sectoren te bureaucratiseren vanuit een 'afrekeningscultuur' en verkeerd begrepen contractmanagement (zie ook recent WRR rapport). In feite wordt daarmee de maatschappelijke en burgerlijke autonomie van dergelijke organisaties ontkend en worden ze alleen gezien vanuit een hoofdaannemer/onderaannemer optiek. Een deel van de potentiële voordelen van volwassen partnership tussen overheid en maatschappelijke ondernemingen wordt daarmee niet verwezenlijkt.

De markt als alternatief besturingsmodel doet daarnaast niet automatisch recht aan de belangen van afhankelijke cliënten.

Uit vele (wereldwijde) analyses blijkt telkens weer dat in markttermen vele delen van dergelijke sectoren de volgende problemen hebben:

- informatie asymmetrie tussen inkopers/zaakwaarnemers-cliënten/patiënten/verzekerden-aanbieders;
- professionele autonomie en eigen professionele verantwoordingslijnen los van consument of overheid;
- slechte exitmogelijkheden van patiënten (m.n. langdurige zorg), verzekerden (m.n. ouderen) en cliënten (bijv. huurders);
- bemoeienis overheid sterker nodig dan in 'normale' markten met kwaliteit (vanwege de enorme risico's, zie ook luchtvaart), met uitvoering (vergelijk onderwijs, bijv. inburgeringscursussen), met voorkomen van falen (early warning), vanwege het gevaar van 'verloedering' (bijv. gehandicaptenzorg via dwangverpleging), vanwege de verplichte deelname die aan alle burgers wordt opgelegd (vergelijk pensioenen en zorgverzekeringen). Dit laatste heeft ook een sterke financieel-economische component vanuit macro-optiek: de grote mate van (verplichte) collectiviteit (vergelijk sociale zekerheid en pensioenen) en grote doorwerking naar bruto/netto traject en macro-loonkosten.

Daarom is vrijwel altijd sprake van gereguleerde marktwerking en van vroegtijdig ingrijpen van de overheid ter vermijding van werkelijk marktfalen. In dat soort concepten past ook het promoten van non-profit organisaties als vehikel om enerzijds concurrentie te bevorderen, anderzijds kapitaalvlucht en verdwijnen van collectieve goederen in eventuele faillissementen te voorkomen. Groot voordeel is ook de grotere betrokkenheid met burgers die kan worden georganiseerd en gevraagd. Tevens lijkt er bij dergelijke organisaties meer automatisch sprake van strategische convergentie van belangen tussen overheid, betrokken organisaties en maatschappelijk belang, dan bij commerciële ondernemingen waar toch telkens (ook door de tucht van de markt) een te grote verenging van het belang tot een privaat economisch belang dreigt. In dergelijke dienstverleningssectoren is het werken met een publiek (gereguleerd, gefinancierd en gecontroleerd) bestel op basis van maatschappelijke ondernemingen daarom een goed alternatief t.o.v. volledige marktwerking.

Disciplineringsmaatregelen: hoe ziet een ideaal, werkelijk consistent en sturend bestel op basis van dit concept er dan uit?

In Nederland ligt een dergelijk bestel ook erg voor de hand, omdat in een aantal sectoren de overheid het model van de publieke bekostiging van private non-profit tot blauwdruk heeft verheven in het verleden (zie SCP analyse 'Noch markt, noch staat'). Vanuit het concept van een publiek bestel op basis van 'maatschappelijke ondernemingen' is tot nu toe nog nergens in Nederland een sector echt goed ingericht. De meest vergaande ervaring met het concept hebben we rond de woningbouwcorporaties en we weten wat daar de vraagtekens op dit moment zijn. Daarvoor is het model ook weer te organisch en te weinig doordacht in allerlei sectoren gegroeid (zie mijn artikel in SCP-bundel 'Particulier Initiatief en Publiek belang'). Daar waar nu door lobbygroepen, vaak brancheverenigingen, al naar het concept wordt verwezen is men dus eigenlijk te laat dan wel niet bereid ook de verplichtingen in een dergelijk bestel op zich te nemen (noblesse oblige).

Wat zou m.i. het dominante kader moeten zijn als je het concept idealiter zou willen toepassen:

- a. Een sterk publiekrechtelijk kader met een soort vergunningen/concessie systematiek (bijv. op 5 jaars basis) met veel stevige eisen aan de organisaties die je toelaat tot de sector (zoals hierna geformuleerd).
- b. Ander pakket eisen aan governance structuur, die immers in principe privaatrechtelijk is (ten dele kan worden voortgebouwd op Tabaksblatt), m.n.:
 - verplichte invloed maatschappelijke belangenhouders, waaronder het recht op publiekelijk ter verantwoording roepen van de Raden van Toezicht;
 - eisen t.a.v. invloed cliënten/patiënten;
 - in principe inzetten op een goede Raad van Toezicht (privaat karakter), maar aangevuld met drie extra publiekrechtelijke voorschriften naar het management (RvB):

- in principe een eindig en flexibel managementcontract, waardoor eerder falend management naar huis gaat, dan hele instellingen in gevaar komen (omkering bewijslast, geringere afkoopbedragen);
- screening van te benoemen management en verbod op herintreden in sector bij eerder falen (zoals toezicht Nederlandse Bank in financiële sector);
- maximering van de beloning.
- naar de RvT: bij vier jaar underperformance t.o.v. de benchmark, wordt ook de RvT extern (bijv. door een agentschap) in een opschalend systeem van onder curatele stellen aangepakt (binnen die vier jaar kunnen ze dus zelf laten zien of ze er bovenop zitten);
- c. Eisen aan de ‘economie’ van dergelijke organisaties (broodnodig vanwege inzet collectieve middelen en geen uitkering aan aandeelhouders):
 - maximering percentage overheadkosten t.o.v. totale budget;
 - maximering percentage vermogensreservering t.o.v. totaal jaarbudget.
 Hier wel een beloningselement in toestaan: bij performance boven de benchmark 10% meer mogen reserveren. Overwinsten gaan terug naar de centrale kas en worden naar rato verdeeld onder de beste performers op een aantal kengetallen (maatstafconcurrentie belegd met echt geld). Ieder jaar wordt de onderste 5% van de sector extra aangepakt;
 - faillissement moet vermeden worden, wordt dus vervangen door systeem van early warning en tijdelijke (!) onder curatele stelling en mogelijk ook allerlei hinderlijke bepalingen waar de betrokken ondernemingsleiding graag snel van af zal willen (zoals artikel 12 bij gemeenten).
- d. Eisen aan de sector als geheel:
 - normen t.a.v. aantal aanbieders per deelmarkt, te bewaken door NMA, en eventueel af te dwingen door defusies.

Het zal duidelijk zijn dat dit een veel verplichtender pakket eisen en bestelkenmerken is dan nu ergens in Nederland wordt toegepast. Tevens zou ik wel de stelling aandurven dat invoering van delen van een dergelijk systeem de problemen met woningcorporaties (grof gezegd: te weinig broodnodige productie en teveel reserves) had kunnen voorkomen.

Maatschappelijke en politieke discussiepunten: het institutionele gevecht

1. *Moet de non-profit doelstelling een eis zijn rond toelating tot publieke financiering of kan hier ‘de markt zijn werk doen’?*

Hier gaat het erom dat de overheid dergelijke uitvoering aanbesteedt dan wel de erkenning openzet voor allerlei ondernemingen (commercieel en niet-commercieel) en als non-profit als constructie in sommige markten superieur is dan blijkt dat wel. Sommige lobbygroepen zitten op deze lijn omdat zij anders vinden dat commerciële ondernemingen onterecht worden afgehouden van openbrekende publieke markten; vanuit het punt dat ook nu al veel van dergelijke sectoren te weinig dynamisch zijn in termen van toelaten van ‘nieuwkomers’ hebben ze daar zeker een punt.

Vanuit publiek belang zou je het liefst zien dat het publieke belang ook werkelijk voorop komt te staan en dat eventuele winsten bij dergelijke instellingen aan de kwaliteit en omvang van de publieke voorzieningen ten goede komen. Het voordeel van een non-profit constructie is in dat licht dat er geen uitkering van winst aan aandeelhouders hoeft plaats te vinden en tegelijk wel de voordelen van privaat ondernemerschap kunnen worden benut. Dit laat onverlet dat de maatschappelijke onderneming wel winstgerichte (deel-)activiteiten mag ondernemen, mits geen concurrentievervalsing plaatsvindt. Tevens kunnen *professionals* wel winstgericht ondernemen, namelijk via interne bonussystemen of een *freelance* constructie.

De winstprikkel als hoofddoel van de onderneming toelaten dient vooral het belang van grotere concerns op commerciële basis, omdat deze zich niet alleen als bank zien en vanuit eigendom en zeggenschap sturen op kostenreductie, omzetverhoging en daarmee dividend op hun aandelen. Zonder winstuitkering aan aandeelhouders zijn grotere concerns niet geïnteresseerd, omdat er dan onvoldoende prikkel tot synergie in zit. In de sectoren waar concerns opereren, en waar de Europese dimensie steeds groter wordt, kan het toelaten van volledig op commercie gerichte ondernemingen zin hebben, in vrijwel alle overige domeinen niet.

2. *Vindt er niet toch sluipend/oncontroleerbaar concurrentievervalsing plaats, namelijk tussen de publieke taken en de markt activiteiten?*

Dit punt is officieel enige jaren terug getackeld rond de wet Markt en Overheid leidend tot allerlei voorschriften inzake separeren van activiteiten en accountantscontrole daarop (vergelijk pensioenfondsen in recent sociaal akkoord); mede omdat het past in de lijnen die de EU op dit punt heeft, lijkt dit nu bevredigend opgelost.

3. *Leidt de autonomie van dergelijke instellingen niet tot een verwaarlozing van de publieke taak dan wel te weinig inzet daarop, gaat niet alle aandacht naar de 'sexy' marktactiviteiten en krijgt de overheid dus geen value for money?*

In bovenaangegeven contouren van een werkelijk gedisciplineerd bestel wordt dit door de maatstafconcurrentie rond de publieke taakstelling, die ook nog belegd is met werkelijke sancties, sterk tegengegaan.

4. *Zijn de huidige rechtsvormen wel voldoende democratisch, is er wel voldoende transparantie in de governance, is de tucht van de aandeelhouder in het bedrijfsleven niet ook in governance termen beter dan wat we in deze sectoren nu kennen (vergelijk beloningsdiscussies)?*

Ook hier zijn de bovenaangegeven versterkingen zeker een stap in de goede (bedrijfsleven) richting.

5. *De instellingen zelf vinden dat het concept vaak niet serieus en volledig genoeg is verwerkt in allerlei wetgeving, vooral loopt door elkaar dat ze de ene keer worden aangesproken op hun 'gewoon' ondernemerschap (beetje analoog aan Europese richtlijnen) en de andere keer op hun maatschappelijke doelstellingen.*

Dus dan weer fel concurreren, dan weer samenwerken. Dan weer kostendekkende tarieven, dan weer afkomen van reserves etc.

Terwijl de gedachte achter het model is dat maatschappelijke ondernemingen daardoor sterker gericht zullen zijn op samenwerking met andere aanbieders in het belang van de kwaliteit en het voldoen aan de behoeften van gebruikers. Dat betekent dus investeren in netwerken en allianties, samenwerken op functies, afstemmen van voorzieningen en de keten managen in het belang van de vrager. Het gaat erom dat dit op een zo doelmatige en klantgericht mogelijke wijze gebeurt en met zoveel mogelijk keuzemogelijkheden en – momenten daarbinnen voor de cliënt. Het voordeel van de maatschappelijke ondernemingsconstructie is dat dergelijke samenwerking ook in de missie en visie van de toppen van dergelijke organisaties past en niet allemaal via wetgeving, extra middelen en allerlei *incentives* hoeft te worden 'gestimuleerd'. Bij volle commerciële private concurrentie is er dus mogelijk een verlies voor allerlei vormen van noodzakelijke samenwerking en collectieve investeringen in infrastructuur e.d.

6. *Biedt een dergelijk bestel wel echt de voordelen van concurrentie zoals we die in het marktmodel zien?*

Concurrentie kan zowel binnen publiekrechtelijke als binnen privaatrechtelijke systemen worden vormgegeven (vergelijk middelbaar onderwijs, al jaren in een moordende concurrentie verwickeld). Voorwaarde is wel:

- voldoende aanbieders;
- en in meer dynamische zin: voldoende toetredingsmogelijkheden van nieuwe aanbieders.

Op dit moment zijn veel sectoren onvoldoende dynamisch. Beginnende toetredingsdynamiek zie ik in de ziekenhuiswereld, met name door 'startende' medisch specialisten, en in het hoger onderwijs.

Wie moet de maatschappelijke onderneming controleren?

Belangrijke randvoorwaarden voor het effectief en legitiem functioneren van maatschappelijke ondernemingen betreffen de drie T's:

➤ Toezicht

Er moet goed toezicht zijn op de werkwijze en resultaten van maatschappelijke ondernemingen. De burger heeft er recht op te weten welk waar hij voor zijn premie- en belastingeuro krijgt. Daar waar de NMA oordeelt dat oneerlijke concurrentie in het geding is, maar de maatschappelijke onderneming duidelijk kan maken dat hij omwille

van de kwaliteit inzet op samenwerking en alliantievorming, moet het toezicht op de kwaliteit voorrang verleend worden.

➤ **Transparantie**

Het is van groot belang dat informatie omtrent prijs, kwaliteit en kosten inzichtelijk wordt voor vragers. Het moet duidelijk zijn waar men informatie omtrent die zaken kan verkrijgen, hoe deze informatie geïnterpreteerd moet worden en waar men keuzes kan en moet maken. Het verschaffen van transparante informatie wordt onderdeel van het bovengeschetste systeem van maatstafconcurrentie. Tegelijkertijd is de maatschappelijke onderneming zich ervan bewust dat het vertrouwen van mensen in de dienstverlening, de emotionele betrokkenheid bij een instelling of professional en de tevredenheid van gebruikers niet altijd in staafdiagrammen onder te brengen zijn. Het is daarom van belang dat maatschappelijke ondernemingen actief hun relatie met de directe omgeving managen, aandacht schenken aan hun reputatie en imago, actief informatie verstrekken over activiteiten die men verricht en peilt hoe de dienstverlening ervaren wordt.

➤ **Trust (vertrouwen)**

De vrager moet er op kunnen vertrouwen dat een instelling of verzekeraar in zijn of haar belang handelt. Juist als men niet zelf keuzes kan maken, moet dat vertrouwen er zijn. Dat vraagt om actief relatiebeheer. Het vertrouwen in de gebruiker-professional relatie wordt vergroot door alle twijfel weg te nemen dat commercie de professional in zijn handelen stuurt. Het concept van de maatschappelijke onderneming is daarvoor geschikt.

25.02.05

Kennisprodukten/Visie op publiek bestel

